

---

## L'éducation en Argentine, instrument de domination et variable d'ajustement politiques

Damien Larrouqué

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/6866>

DOI : 10.4000/ries.6866

ISSN : 2261-4265

### Éditeur

France Education internationale

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2018

Pagination : 19-25

ISBN : 978-2-85420-620-3

ISSN : 1254-4590

### Référence électronique

Damien Larrouqué, « L'éducation en Argentine, instrument de domination et variable d'ajustement politiques », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 79 | décembre 2018, mis en ligne le 01 décembre 2020, consulté le 24 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/6866> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.6866>

---

Ce document a été généré automatiquement le 24 juin 2021.

© Tous droits réservés

---

# L'éducation en Argentine, instrument de domination et variable d'ajustement politiques

Damien Larrouqué

---

- <sup>1</sup> En tant que pays fédéral, l'Argentine possède autant de ministères de l'éducation qu'elle compte de provinces, soit 24 au total, en incluant sa capitale fédérale qui a obtenu le statut de ville autonome en 1996. Dans ce contexte, la coordination des politiques éducatives s'apparente à une gageure (Rivas *et al.*, 2004). C'est d'autant plus vrai aujourd'hui que le pays se retrouve confronté à une nouvelle crise économique susceptible d'obérer durablement les financements destinés à l'éducation publique. Pour prendre la mesure du degré de morcellement du système éducatif argentin ainsi que la cure d'austérité à laquelle il est soumis, il convient de faire un détour par l'histoire nationale, en insistant tout particulièrement sur les revirements idéologiques qui ont nourri les alternances électorales des trente dernières années. Loin d'être sanctuarisée, en dépit de sa longue existence, l'éducation publique argentine apparaît ainsi comme une variable d'ajustement, tantôt valorisée, tantôt méprisée, mais toujours au cœur des disputes politiques que se livrent gouvernement et opposition, d'une part, et des relations asymétriques que la capitale entretient avec les provinces, d'autre part. En quelque sorte, l'éducation argentine est un symbole des déchirements d'un pays traversé par des clivages politiques si profonds qu'ils interdisent de penser la mise en œuvre de propositions défendant l'intérêt général sur le long terme. À Buenos Aires plus qu'ailleurs, l'éducation n'est pas neutre. Sujette à des formes d'instrumentalisation, elle demeure un secteur d'intervention soumis aux vicissitudes délétères de la compétition politique et aux conséquences néfastes de l'instabilité macroéconomique qui en est, elle aussi, en un certain sens, le produit.

## Un dessaisissement progressif de la question éducative par l'État central

- 2 La construction du fédéralisme éducatif en Argentine remonte à la Constitution de 1853. À une époque toujours secouée par l'instabilité politique – Buenos Aires vient tout juste de faire sécession (1853-1861), Alberdi conditionne l'appartenance à la Confédération argentine au financement par les provinces des écoles bâties sur leurs territoires. Or, une trentaine d'années plus tard, exacerbé par le centralisme fiscal portègne, le manque criant de ressources risque de rendre bientôt caduc le projet d'universalisation de l'accès à l'éducation publique voulu par Sarmiento, architecte en 1884 de la célèbre loi n° 1420 qui consacre l'école obligatoire et gratuite sur l'ensemble du territoire national. C'est la raison pour laquelle, en 1905, est adoptée la Loi Láinez. Instituant la cohabitation d'écoles publiques nationales et provinciales au sein d'une même juridiction, elle aboutit à une grande confusion institutionnelle et financière : on ne sait plus trop à qui appartient quoi et qui doit payer pour quoi et à qui ! Cet imbroglio juridique sera balayé d'un revers de crosse par la junte militaire, dans les mois qui suivent le coup d'État du 24 mars 1976. Du jour au lendemain, l'ensemble des écoles primaires est transféré aux provinces. Durant la décennie suivante, l'État fédéral reconnaît que cette responsabilité éducative représente un poids financier majeur pour la plupart d'entre elles. Cependant, en pleine débâcle économique, il lui est également impossible de reprendre à sa charge l'éducation primaire ou de s'en porter seul garant. Le gouvernement d'Alfonsín fait alors amende honorable en instaurant la fameuse loi de coparticipation (1988), qui repose sur le principe de la solidarité budgétaire à l'échelle nationale. Concrètement, elle se déploie en deux phases : la première correspond à une centralisation des ressources fiscales au niveau fédéral ; quant à la seconde, elle consiste en une redistribution effectuée selon le niveau relatif de richesses de chaque province.
- 3 En théorie, ce dispositif de coparticipation se targue d'honorer les préceptes wébériens de neutralité, d'impartialité et d'équité dans l'attribution des fonds. En pratique, on a toujours reproché à ce système d'alimenter les chantages politiques, les stratégies électoralistes et autres faveurs clientélistes. De Carlos Menem à Cristina Kirchner, tous les gouvernements ont été accusés d'user de ce dispositif financier comme d'un instrument de coercition politique. Agitée par l'exécutif dès lors qu'il s'agit d'amadouer ou de discipliner les juridictions provinciales, la loi de coparticipation fait, en quelque sorte, office d'arme paraconstitutionnelle. En Argentine, son usage discrétionnaire semble devoir constituer, à côté du droit de veto ou plus spécifiquement du décret d'urgence, un accessoire supplémentaire de la panoplie juridique que possède le chef de l'État pour faire pression sur le Parlement. Dans une publication récente consacrée au financement du système éducatif, Alex Rivas et Daniela Dborkin (2018) exhortent les pouvoirs publics à ce que les ressources fédérales notamment destinées au fonds de compensation salarial (FCS) – lequel a été institué en 2005 afin de limiter les différences interprovinciales en la matière – soient distribuées sur des critères plus transparents et objectifs.
- 4 Ayant abouti à la fondation d'un « ministère sans école », selon l'expression désabusée d'Antonio Salonia, ministre démissionnaire de Carlos Menem (Nosiglia, 2007), la loi fédérale d'éducation (LFE) de 1993 serait précisément le résultat d'un chantage politique orchestré au plus haut sommet de l'État (Morduchowicz, 2009).

## Un projet éducatif néolibéral au service d'une stratégie politicienne

- 5 Dès 1990, le gouvernement de Carlos Menem ne cache plus ses accointances avec les organisations financières washingtoniennes : faire des économies structurelles, diminuer l'interventionnisme étatique, ouvrir l'économie argentine au capital international et donc abaisser les taxes deviennent des antiennes en vogue dans les discours politiques. N'ayant déjà guère de considération envers la doctrine péroniste, qu'il a convertie en « un cube d'air dans lequel pourra désormais venir se loger n'importe quelle politique de gouvernement », d'après l'expression du professeur Daniel Campione, Carlos Menem manifeste encore moins de scrupules, à l'heure de déconstruire le dispositif de solidarité fiscale promu par son prédécesseur radical. Au début des années 1990, alors que l'inflation mirobolante qui a emporté en 1989 le gouvernement d'Alfonsín vient à peine d'être jugulée, il entend poursuivre sa politique de rigueur en réduisant de manière drastique la part d'impôts nationaux dévolue à la coparticipation. Devant la levée de bouclier des provinces, il mesure alors le pouvoir de contrainte du dispositif et se livre, avec la connivence des gouverneurs péronistes, à des tractations aux conséquences irréversibles. Dans ce jeu asymétrique où l'État fédéral, en position de force, a tout à gagner face à la faiblesse budgétaire des juridictions régionales, le gouvernement néolibéral accepte de maintenir les fonds de la coparticipation, à condition que ces dernières portent l'entière responsabilité des systèmes d'éducation (1993) et de santé (1996), jusqu'alors en partie administrés par l'État fédéral. En un certain sens, l'adoption de la LFE est un coup de maître politique. Le gouvernement ménémiste sort en effet de ce bras de fer doublement gagnant : d'un côté, il maintient sous perfusion budgétaire, et donc sous contrôle politique, les entités régionales ; de l'autre, il a parachevé le dessaisissement des affaires éducatives qui grèvent les comptes publics et font tâche dans les bilans comptables présentés aux créanciers internationaux.
- 6 Fruit de cette stratégie politicienne, la provincialisation des services publics se déroule sans phase de transition et dans la plus grande précipitation. En guise d'illustration, le ministère de la culture et de l'éducation – on notera l'inversion terminologique qui en dit long sur la considération apportée à la question éducative sous le gouvernement ménémiste – est alors incapable de définir avec certitude le nombre d'établissements concernés, pas plus qu'il n'a de visibilité sur le personnel enseignant correspondant (Morduchowicz, 2009). Au-delà de ses incidences socio-éducatives négatives (précarisation du métier d'enseignant, exacerbation des disparités régionales, sous-financement chronique), il est surtout intéressant d'appréhender les conséquences institutionnelles de la LFE.

## Un « ministère sans école » confronté à la fragmentation institutionnelle

- 7 À défaut d'avoir démocratisé et rationalisé le fonctionnement du système éducatif en se rapprochant de ses administrés (élèves, parents, professeurs), cette loi fédérale a, au contraire, contribué à démultiplier les problèmes de gestion et à renforcer très souvent

les pratiques patrimonialistes. Fruit de deux ans de recherches collectives, l'ouvrage coordonné par Axel Rivas (2004) décrit avec une très grande précision les diverses formes de gouvernance éducative qu'ont adoptées les provinces argentines au cours des années 1990. Du régime professionnel-pédagogique qui se caractérise par des investissements conséquents, des projets de longs termes, un ministère régional relativement indépendant et donc une administration peu gangrenée par les logiques partisans – au régime purement clientéliste inverse – où le système éducatif a pris la forme d'un fief politico-électoral totalement inféodé au gouverneur local, cet ouvrage présente plusieurs formes idéales-typiques de gestion institutionnelle.

- 8 La fragmentation du système éducatif et la difficulté pour l'État fédéral à coordonner une politique nationale deviennent criantes. Visible dans d'autres secteurs d'intervention publique, ce malaise institutionnel est symptomatique d'une situation problématique qu'Oscar Oszlak attribue à la « transmutation » de l'État. D'après ce politiste, le néolibéralisme argentin n'a en rien abouti à une minimisation de l'État, mais plutôt à une reproduction, en série et à petite échelle, de sa structure administrative traditionnelle. Aussi, loin d'avoir été éradiqués, les déboires du centralisme, l'engourdissement bureaucratique et la culture clientéliste ont été conservés pour s'incarner, non plus seulement dans un appareil monolithique central, mais en autant de sous-systèmes administratifs qu'il existe de provinces. Au cours des années 1990, l'État fédéral a notamment perdu plus de 750 000 fonctionnaires, dont presque 40 % d'entre eux sont venus grossir les rangs des administrations provinciales. Aujourd'hui, les provinces argentines consacrent en moyenne 85 % de leurs budgets aux salaires et autres charges de fonctionnement incompressibles (Cao, 2012). Aussi leur capacité d'investissement financier dans les politiques publiques s'en voit-elle considérablement grevée. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'éducation, qui représente presque la moitié du personnel provincial (45 %), pour environ un tiers (32 %) du budget total (*ibid.*).
- 9 La reprise en main du système éducatif intervient néanmoins à partir de 2004, suite à l'accession au pouvoir de Nestor Kirchner. Là encore, il n'est pas véritablement question d'une dépolitisation de l'éducation, mais bien au contraire d'une initiative visant à renforcer l'autorité gouvernementale sur sa gestion.

## La recentralisation du système éducatif sous les Kirchner

- 10 Après la création d'un salaire minimum enseignant et du fonds de compensation salarial (FCS) qui l'a rendu tangible sur l'ensemble du territoire national, le réinvestissement public en faveur de l'éducation a été conforté par la Loi de financement éducatif du 9 janvier 2006 qui prévoyait d'y consacrer 6 % du PIB à l'horizon 2010 – ce qui sera effectivement atteint. Entérinée un an plus tard, la Loi d'éducation nationale (LEN) parachève le cycle de réformes de l'ère kichnériste. Comme se plaît à le rappeler le ministre de l'éducation de l'époque, cette fameuse loi n° 26206 est célèbre pour avoir été soumise à l'approbation « de plus de 750 000 enseignants » (Sileoni, 2010). Quand bien même cette consultation massive a pu constituer une « discussion multisectorielle inédite en Argentine » (*ibid.*), le rôle du Parlement dans l'élaboration de ce nouveau projet éducatif national n'a en pas moins été profondément limité (Nosiglia, 2007).

- 11 Fondamentalement, la LEN n'a pas remis en cause la provincialisation de l'éducation. Elle a tâché néanmoins de donner à la politique éducative un semblant d'unité et de cohérence. Par exemple, les juridictions régionales ne peuvent plus fixer comme bon leur semble le cursus scolaire. Désormais, seules deux options s'offrent à elles : structurer la progression des élèves autour de six années de primaire et autant d'années de secondaire ou, leur consacrer respectivement sept et cinq années. Par ailleurs, est fondé un Institut national de formation enseignante (Infod) afin d'articuler et d'uniformiser les études normales. Du reste, l'élément le plus important de la LEN est la requalification du Conseil fédéral d'éducation (CFE), créé par la LFE, en un organe non plus simplement consultatif mais souverain. Le CFE est l'organe de détermination et de décision de la politique éducative. Sous la tutelle du ministre de l'éducation de la Nation, il réunit l'ensemble des ministres provinciaux de l'éducation. Les résolutions du CFE sont de caractère obligatoire. Cependant, d'aucuns considèrent que cet organe exécutif est d'une « constitutionnalité douteuse » (Nosiglia, 2007), dans la mesure où sa requalification juridique remet en cause la séparation des pouvoirs ainsi que l'autonomie éducative des provinces. En outre, bien qu'*a priori* jugulée, la fragmentation du système éducatif n'en demeure pas moins importante, compte tenu des difficultés pour obtenir des accords au sein d'une enceinte exécutive composée d'une vingtaine de ministres attachés à leurs cultures institutionnelles particulières et jaloux de leurs prérogatives respectives.
- 12 Si l'aptitude de l'exécutif à régir l'éducation semble désormais plus grande que par le passé, cette reprise en main institutionnelle a facilité la politique de démantèlement de l'héritage éducatif du kirchnérisme entreprise par le nouveau président conservateur.

## Une éducation aujourd'hui confrontée à des coupes budgétaires drastiques

- 13 Entré en fonction en décembre 2015, Mauricio Macri, jusqu'alors maire de Buenos Aires, a nommé au poste de ministre de l'éducation de la Nation son ancien ministre de l'éducation du gouvernement municipal, Esteban Bullrich. Connu pour ses positions conservatrices en matière de mœurs, ce dernier avait passablement hérité les syndicats de la capitale en annonçant, en 2012, de nombreuses « fusions » de classes et avait même réussi à s'attirer l'hostilité des écoles privées en prononçant, l'année suivante, une baisse de 30 % de leurs financements. À son arrivée au ministère fédéral, celui dont le nom est apparu dans le scandale des Panama Papers poursuit à plus grande échelle sa politique d'austérité budgétaire. À l'image du plan d'inclusion digitale *Conectar Igualdad*, la gestion de plusieurs programmes emblématiques est transférée aux provinces. Or, sans financements additionnels, cette « provincialisation » des politiques éducatives aboutit en quelques mois à leur démantèlement. D'autres programmes encore, tels que ceux destinés à l'acquisition de livres pour les bibliothèques, sont purement et simplement suspendus. Dans le même temps, les manuels scolaires distribués aux élèves sont accusés de prosélytisme en faveur de l'exécutif.
- 14 Briguant un siège de sénateur, Bullrich est remplacé en juillet 2017 par Alejandro Finocchiaro, lequel va encore plus loin dans la politique de rigueur. À partir de janvier 2018, outre l'arrêt du programme *Nuestra Escuela*, qui offrait une formation académique en ligne aux professeurs, la décision la plus polémique et qui a provoqué la plus forte levée de boucliers de la part des syndicats a été celle de suspendre la négociation du

salaire minimum par convention paritaire. Face à la dégradation de la situation économique, le décret présidentiel n° 632/2018 du 6 juillet 2018 interdit de nouvelles embauches dans les administrations publiques jusqu'au 31 décembre 2019. Tous les ministères sont concernés, et tout particulièrement le ministère de l'éducation qui, en septembre, a vu une partie de ses subsides être réaffectée aux financements de programmes de sécurité, de défense et au budget de fonctionnement de la Cour de justice de la Nation. En octobre, la presse rapporte que certains plans éducatifs, notamment ceux consacrés à la construction ou à la réparation des infrastructures scolaires, ont vu baisser leurs fonds de plus de 60 %, quand d'autres, à l'image des bourses des étudiants, bien que maintenus constants, ont été en réalité rognés par une inflation qui dépasse désormais 30 %. Selon les propos de Daniel Filmus, sociologue de l'éducation de formation et ancien ministre de Nestor Kirchner, ces coupes budgétaires n'auraient pas de « précédent dans l'histoire du système éducatif argentin. »<sup>1</sup>

## L'impossible dépolitisation de l'enjeu éducatif

- 15 Comme le montre sa baisse substantielle enregistrée au cours du mandat de Macri, le budget de l'éducation n'est pas sanctuarisé. Il reste donc soumis aux aléas de la croissance, mais plus encore, aux réorientations idéologiques ou politiques du chef de l'exécutif. C'est ainsi que l'éducation argentine oscille, depuis la fin de la dictature en 1983, entre deux conceptions : l'une ouvertement néolibérale, héritée du mandat de Carlos Menem, et l'autre plus social-démocrate, incarnée en son temps par Nestor Kirchner. En dépit de son importance pour le développement du pays, l'éducation ne semble pas faire l'objet d'un consensus national. L'inverse aurait été surprenant dans un pays où prime toujours une défiance si irréductible entre partis de gouvernement et partis d'opposition que l'on a parfois pu évoquer la prévalence d'un « conception schmittienne » de la politique, en référence à l'intellectuel nazi Carl Schmitt, qui voyait dans la distinction fondamentale entre l'ami et l'ennemi l'essence même du politique. Cette culture du conflit rend peu probable la continuité de l'action gouvernementale sur le long terme et favorise, au contraire, l'instabilité des politiques publiques. L'éducation n'échappe pas à la règle. Elle est un enjeu politique comme un autre.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- CAO H. (2012) : « Las provincias y el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires », in J.M Abal Medina, H. Cao (dir.), *Manual de la nueva administración pública argentina*, Buenos Aires, Ariel, p. 113-170.
- MORDUCHOWICZ A. « Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias », *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, n° 26, 2009, p. 39-55.
- NOSIGLIA M. (2007) : « El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional n° 26 206 : continuidades y rupturas », *Praxis Educativa*, n° 11, 2007, p. 113-138.

RIVAS A. et al. (2004) : *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Granica.

RIVAS A., DBORKIN D. (2018) : « ¿ Qué cambió en el financiamiento educativo en la Argentina ? », *Documento de trabajo del CIPPEC*, n° 162, p. 1-55.

SILEONI A. (2010) : « El Estado Educador argentino en el bicentenario de mayo », *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, n° 28, p. 77-88.

## NOTES

1. Propos rapportés par le journal conservateur *La Nación*, le 1<sup>er</sup> octobre 2018 dans un article intitulé « *Educación : fuerte reducción en el presupuesto de los proyectos que financia la Nación* »

---

## INDEX

**Mots-clés** : politique éducative, système éducatif, financement de l'éducation

**Palabras claves** : política educacional, sistema educativo, financiación de la educación

**Keywords** : educational policy, educational system, educational finance

**Index géographique** : Argentine

## AUTEUR

### DAMIEN LARROUQUÉ

Damien Larrouqué est docteur associé au Centre de recherches internationales (CERI-Sciences Po) et membre du bureau exécutif de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC-Sciences Po). Il a été attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas. Ses recherches portent sur les transformations de l'État et de l'action publique en Amérique latine, ainsi que sur l'évolution des partis politiques, notamment en Argentine, au Paraguay et en Uruguay. Courriel : damien.larrouque@sciencespo.fr